



29.05.2017

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

Viite
HE 56/2017 vp

Asia

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi aluevalvontalain ja rikoslain 17 luvun 7 b §:n muuttamisesta; ulkoasiainministeriön lausunto

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt ulkoasiainministeriöltä lausuntoa hallituksen esityksestä laeiksi aluevalvontalain ja rikoslain 17 luvun 7 b §:n muuttamisesta (HE 56/2017 vp).

Puolustusministeriö on kuullut ulkoasiainministeriötä asian valmistelun aikana ja ulkoasiainministeriön esittämät näkemykset ja kommentit on otettu huomioon hallituksen esityksen viimeistelyssä.

Ulkoasiainministeriö suhtautuu myönteisesti esitykseen aluevalvontaviranomaisten toimivaltuuksien laajentamisesta ja tarkentamisesta vastaamaan uhkakuvaan, jossa tunnusettomia sotilaallisia joukkoja käytettäisiin Suomessa. Kyseinen uhkakuva on toteutunut mm. Ukrainan konfliktissa, eikä voida sulkea pois tunnusettomien joukkojen käyttämistä jatkossa muualla. Näyttäisi siltä, että kynnys tunnusettoman joukon käyttämiseen olisi jossain määrin matalampi verrattuna tavanomaisen sotilasosaston käyttöön.

Ulkoasiainministeriö yhtyy hallituksen esityksen johdannossa esitettyyn kuvaukseen toimintaympäristön muutoksesta ja konfliktien nopeasta ja vaikeasti ennustettavissa olevasta kehityksestä.

Hallituksen esityksessä (s. 9-12) käsitellään asianmukaisesti asian kannalta merkityksellisiä Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan (SopS 1/1956) määräyksiä ja muita kansainvälisen oikeuden sääntöjä. Hallituksen esityksessä selostetaan **peruskirjan 2 artiklan 4 kappaleen yleistä voimankäytön ja sillä uhkaamisen kielltoa**. Valtion voimankäyttöä valtion alueellisen koskemattomuuden suojelemiseksi rauhan aikana koskee oma vakiintunut **kansainvälistapaoikeudellinen säännöstö**, jonka mukaan **alueloukkauksen torjuntaan voidaan käyttää tarvittaessa myös voimakeinoja**, mukaan lukien erityistapauksissa sotilaallisten voimakeinojen käyttö. Voimankäyttö aluevalvonnassa perustuu siis valtion tapaoikeudelliseen oikeuteen puolustautua, mutta tällöin kysymys **ei ole Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklan tarkoittamasta itsepuolustuksesta** vastauksena aseelliseen hyökkäykseen. Ja jos siinä yhteydessä tunkeutuva sotilasilma- tai muu -alus ei käytä asevoimaa, ei kyse ole myöskään Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 2 (4) artik-

lan vastaisesta toiminnasta, koska sen soveltamisen edellytyksenä on aseellisen voiman eli asevaikuttamisen käyttäminen. Pelkkä valtion aluksen tunkeutuminen toisen valtion alueelle ei muodosta vielä mainitussa artikkelissa tarkoitettua voimankäyttöä tai sillä uhkaamista.

Voimankäytön käsitteestä erotetaan edelleen **aseellisen hyökkäyksen** käsite, joka edellyttää erityisen vakavaa voimankäyttöä toista valtiota kohtaan ja oikeuttaa hyökkäyksen kohteeksi joutuneen valtion itsepuolustuksellisen voimankäytön. Aseellisen hyökkäyksen käsite on määritelty Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen 14 päivänä joulukuuta 1974 hyväksymän hyökkäyskäsitteen 3314 (XXIX) määritelmässä, joka lähes sellaisenaan on sittemmin myös otettu Kansainvälisen rikostuomioistuimen (ICC) perussäännön hyökkäysrikoksen tunnusmerkistöksi. Sen mukaan "hyökkäysteko" tarkoittaa tekoa, jossa valtio käyttää aseellista voimaa toisen valtion suvereniteettia, alueellista koskemattomuutta tai poliittista riippumattomuutta vastaan tai muulla tavoin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan vastaisesti. Hyökkäysteon määritelmää on nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen lisäksi selostettu yksityiskohtaisesti hallituksen esityksessä eduskunnalle Kansainvälisen rikostuomioistuimen Rooman perussääntöön vuonna 2010 Kampalan tarkistuskonferenssissa tehtyjen muutosten hyväksymisestä sekä laeiksi muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä rikoslain ja pakkokeinolain muuttamisesta (HE 289/2004 vp). Suomi on ratifioinut hyökkäysrikosta koskevan sopimusmuutoksen 30.12.2015.

Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artikla ei sanamuotonsa mukaan edellytä, että hyökkäyksen tekee toinen valtio. Kansainvälisessä oikeudessa on melko laajasti hyväksytty, että valtiolla on Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklan nojalla **puolustautumisoikeus myös silloin, kun valtio on joutunut ei-valtiollisen tunnuksettoman aseellisen ryhmän hyökkäyksen kohteeksi**. Puolustautumisoikeuden käyttö edellyttää, että hyökkäys mittasuhteiltaan ja vaikutuksiltaan vastaa valtion asevoimien tekemää hyökkäystä. Itsepuolustusoikeuden käyttöön toisen valtion alueella liittyy tällaisissa tapauksissa kuitenkin ratkaisevammia oikeudellisia ongelmia, mikäli kyseisen valtion osallisuudesta hyökkäysteekoon ei ole näyttöä. Kansainvälisessä oikeudessa on katsottu, että valtio on kansainvälisesti vastuussa hyökkäysteosta, jos sen ovat toimeenpanneet 1) valtion asevoimat, vaikka vailla tunnuksiakin, tai 2) aseelliset ryhmät, jotka a) toimivat valtion määräyksestä tai sen b) ohjauksessa ja valvonnassa tai joiden toiminnasta c) valtio ottaa vastuun itselleen. Tunnuksettomuudella ei ole myöskään teon oikeudenvastaisuutta poistavaa vaikutusta. Tunnusten puuttuminen voi kuitenkin vaikeuttaa syyksiluettavuutta, jos hyökkääjää ei tunnisteta eikä mikään valtio tunnusta toimintaa omakseen.

Aseellisen selkkauksen kahden valtion välillä katsotaan syntyvän aina, kun valtioiden asevoimat ottavat yhteen riippumatta taistelujen intensiivisyydestä, tai kun valtio miehittää osan toisen valtion alueesta, myös tilanteissa joissa se ei kohtaa aseellista vastarintaa. **Tunnusten mahdollisella puuttumisella ei ole tähän vaikutusta**. On kuitenkin huomattava, että kaikki eri valtioiden asevoimien välinen voimankäyttö, ainakaan sen vähäisissä muodoissa, kuten rajaselkkaukset, alue-loukkauksissa käytetyt voimakeinot ja vastaavat tapahtumat, eivät vielä välttämättä merkitse aseellisen selkkauksen kynnyksen ylittymistä ja niiden tarkoituksena ei ole vihollisuuksien aloittaminen.

Sodan oikeussääntöjen eli aseellisissa selkkauksissa sovellettavan humanitaarisen oikeuden keskeisimpiin periaatteisiin kuuluu ns. erotteluperiaate (*principle of distinction*), jonka mukaan siviilikohteet ja sotilaskohteet sekä siviilit ja taistelijat on erotettava toisistaan. Vuoden 1977 I lisäpöytäkirjan 44 artiklan 7 kappaleessa vii-

tataan valtioiden yleisesti hyväksyttyyn käytäntöön, jonka mukaan selkkauksen osapuolen säännöllisiin ja sotilaspukua käyttäviin aseistettuihin yksiköihin määrätty taistelijat käyttävät sotilaspukua. Lisäksi artikla 39 artikla nimenomaisesti asettaa rajoitteita muiden kuin oman valtion kansallisten tunnusten käyttöön ja kansainvälisten tunnusmerkkien osalta 38 artikla nimenomaisesti kieltää niiden käytön aseellisessa toiminnassa.

Ulkoasiainministeriö pitää asianmukaisena, että esityksessä käsitellään myös ehdotuksen suhdetta Ahvenanmaahan ja sen asemaa koskeviin kansainvälisiin sopimuksiin.

Ulkoasiainministeriö pitää tärkeänä, että lainsäädäntö takaa viranomaisille riittävät valtuudet viivytyksettä puuttua tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän toimintaan. Ulkoasiainministeriöllä ei ole huomautettavaa esitettyihin sääntelyratkaisuihin. Arvioitaessa toimivaltuuksien suhteellisuutta ja suhdetta perustuslakiin on huomioitava, että tunnuksettomilla joukoilla voitaisiin perustavanlaatuisesti loukata valtion suvereniteettia ja laillista yhteiskuntajärjestystä. Tällaisen alueloukkauksen vaikutukset voisivat ulottua laajalle yhteiskuntaan ja myös valtion ulkoiseen toimintakykyyn.

Erillinen sivu elektronisen version käsittelyyn:

Oikeuspalvelu

OIK-01 Päivi Kaukoranta

Asiasanat KANSAINVÄLINEN OIKEUS, LAINSÄÄDÄNTÖ, ALUEVALVONTA

Hoitaa OIK-01; OIK-10; OIK-20

Hoitaa UE

Koordinoi

Tiedoksi AVS-PAL; AVS-POL; ITÄ-01; ITÄ-02; ITÄ-10; OIK-30; OIK-40; POL-01; POL-02; POL-10; POL-30; UMI-00; VSI-00

Laatija jakanut